

## De rol van de lokale bestuurlijke overheid tijdens noodsituaties

Jeffrey Vincent

Adviseur directie Internationale Politiesamenwerking en als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de onderzoeksgroep Governing Policing Security (UGent)

Arne Dormaels

Maakt deel uit van de onderzoeksgroep Governing Policing Security (UGent)

Marleen Easton

Directeur van de onderzoeksgroep Governing Policing Security (UGent)

<b>1.</b>	<b>Inleiding.</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Wat is een noodsituatie?</b>	<b>5</b>
2.1.	De verschillende etappes	5
2.2.	Verschillende types noodsituaties	7
2.3.	De noodsituaties vanuit een Belgisch perspectief.	9
<b>3.</b>	<b>De positie van de burgemeester binnen het gegeven van noodsituaties</b>	<b>12</b>
3.1.	De aansprakelijkheid van burgemeesters: lijdende leider?	12
3.2.	De rol van de burgemeester tijdens de voorbereiding	14
3.2.1.	De nood- en interventieplannen	14
3.2.2.	Noodoefeningen	17

3.2.3.	De ambtenaar noodplanning . . . . .	18
3.3.	De rol van de burgemeester tijdens het beheer . . . . .	21
3.4.	Coördinator . . . . .	21
3.4.1.	Afkondiging . . . . .	22
3.4.2.	Voorzitter van het gemeentelijke coördinatiecomité . .	24
3.4.3.	Beëindiging . . . . .	27
3.5.	Burgervader/moeder . . . . .	28
3.6.	Woordvoerder . . . . .	30
<b>4.</b>	<b>Slotbeschouwing . . . . .</b>	<b>31</b>
<b>5.</b>	<b>Bibliografie . . . . .</b>	<b>32</b>

# De rol van de lokale bestuurlijke overheid tijdens noodsituaties

## 1. Inleiding

*lokaal niveau: meer bevoegdheden en meer verantwoordelijkheden*

De gemeenten en steden binnen België vormen een belangrijk bestuursniveau met aan het hoofd ervan de burgemeester. Deze burgemeester heeft binnen de grenzen van zijn/haar gemeente of stad een groot aantal bevoegdheden in tal van beleidsdomeinen. Centraal binnen zijn of haar takenpakket staat uiteraard de continuïteit van de lokale dienstverlening. Er valt echter een trend op te merken waarbij het takenpakket van de lokale overheden stelselmatig lijkt te worden uitgebreid. Hoewel de huidige situatie nog geen tendens is richting ‘political localism’, kunnen we wel opmerken dat het lokale niveau significant meer bevoegdheden, en daarmee samenhangend dus ook meer verantwoordelijkheden, krijgt toegewezen (Ackaert, De Rynck & Wayenberg, 2007). Een voortzetting van deze tendens kan worden vastgesteld in het laatste discours van verschillende politieke partijen waarbij het idee leeft om steeds meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan het lokale bestuursniveau toe te vertrouwen.

*burgemeester: verschillende rolverwachtingen bij ambtsuitoefening*

Deze tendens heeft uiteraard een belangrijke impact op de werking van de lokale overheden en in het bijzonder op het ambt van de burgemeester. Waar vroeger de burgemeester fungeerde als gezagsdrager van de hiërarchisch hogere overheid, is dit ambt in de loop van de tijd geëvolueerd naar een van de belangrijkste politieke mandaten (Steyvers, 2007). Het steeds grotere takenpakket van de burgemeester heeft als gevolg dat hij of zij, nog meer dan vroeger, geconfronteerd wordt met verschillende rolverwachtingen bij de ambtsuitoefening. Hierbij kunnen we een onderscheid maken tussen de verschillende rollen die ten aanzien van de burgemeester bestaan.

Rollen zoals onder meer het vertegenwoordigen van de hiërarchisch hogere overheden en taken inzake administratieve politie worden door een wettelijk kader formeel vastgelegd. Andere rollen zoals onder meer ‘de lobbyist’ of ‘de promotor van inspraak’ zijn dan weer informeel van aard (Ackaert, 2006). De wijze waarop burgemeesters deze rollen invullen, varieert echter naargelang de situatie en is tevens onderhevig aan in- en externe invloeden. Persoonlijke voorkeuren, historische, institutionele, bestuurlijke, politieke en maatschappelijke contexten beïnvloeden de keuze, en dus de concrete invulling van de rol van de burgemeester (Karsten *et al.*, 2010).

*takenpakket en  
rolverwachting tijdens  
noodsituaties*

Een vaak onderbelicht aspect binnen dit gegeven is het takenpakket en de rolverwachting van de burgemeester tijdens noodsituaties. Noodsituaties mogen dan wel voor velen een ver-van-mijn-bed-show lijken, ze maken deel uit van onze dagelijkse realiteit en eisen steeds meer aandacht op. Zo kunnen we met opvallend gemak een reeks noodsituaties opsommen die zich de laatste jaren binnen onze eigen landsgrenzen hebben gemanifesteerd. Denken we maar aan de afbraak van de Marlytorens in Brussel (2004), de gasexplosie in Gellingen (2004), de treinrampen in Buizingen (2010) en Wetteren (2013), het Pukkelpopdrama (2011), de branden op de Kalmthoutse Heide en in de Hoge Venen (2011). Ook andere noodsituaties komen met de regelmaat van de klok voor. Zo worden elk jaar verschillende gemeenten en steden geconfronteerd met hevige wateroverlast, grote branden of gaslekken. Er bestaat dus een reële kans dat een burgemeester vroeg of laat wordt geconfronteerd met een noodsituatie binnen de grenzen van zijn eigen gemeente of stad. Om het met de bewoordingen van de burgemeesters zelf te zeggen ‘denk nooit dat het u niet overkomt’.<sup>1</sup>

Met de betrekking tot het ambt van de burgemeester kan er worden vastgesteld dat hij of zij een voorname rol heeft te vervullen tijdens zowel de voorbereiding, het beheer als de nazorg van noodsituaties. Noodsituaties zijn immers een domein waarbinnen er verschillende rolverwachtingen aanzien van de burgemeester bestaan die zowel formeel als informeel van aard kunnen zijn.

*juridisch kader beperkt tot  
bevoegdheidsverdeling*

Met betrekking tot de formele rollen kan echter worden vastgesteld dat er maar weinig sturing is. Vanuit een strikt juridisch oogpunt wordt de formele positie van de burgemeester tijdens de voorberei-

---

1. Hilde Claes (2012), burgemeester Hasselt en Dirk Pieters (2012), burgemeester Halle.

ding en het beheer van noodsituaties in belangrijke mate geregeld door de nieuwe gemeentewet, de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en haar uitvoeringsbesluiten zoals het KB betreffende nood- en interventieplannen. Hoewel het juridische kader een aantal zaken met betrekking tot de voorbereiding en het beheer van noodsituaties stroomlijnt, beperkt het zich voornamelijk tot een bevoegdheidsverdeling (Van Heuverswyn, 2006). Uit onderzoek (Vincent *et al.*, 2012) blijkt inderdaad dat deze teksten aan de burgemeester maar weinig duiding en concrete sturing geven over hoe hij of zij dient op te treden tijdens de voorbereiding en het beheer van noodsituaties. Net zoals in Nederland (Cachet, 2003) stellen we in België een belangrijke discrepantie vast tussen de formele positie en het feitelijke optreden van burgemeesters.

*grijze zone tussen  
beleidssturing en  
beleidsuitvoering*

Er is met andere woorden een duidelijke grijze zone tussen de beleidssturing en de beleidsuitvoering bij het beheer van noodsituaties. Deze grijze zone werd in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken in 2012 onderzocht. Tijdens dit onderzoek lag er een focus op de rol van de burgemeester tijdens het beheer van noodsituaties. Tijdens dit onderzoek werden vijf cases (een bosbrand, een treincrash, de Mexicaanse griep, een gasexplosie, een noodsituatie tijdens een massa evenement en een overstroming) in de diepte bestudeerd waarbij niet alleen de burgemeesters maar ook de vijf disciplines en de provinciegouverneurs werden geïnterviewd. In een tweede fase werden twintig burgemeesters geïnterviewd die in het verleden reeds werden geconfronteerd met wateroverlast of een gaslek. In het kader van dit onderzoek werden 25 burgemeesters geïnterviewd, vijf gouverneurs of een van hun medewerkers, en vijf medewerkers afkomstig van de medische discipline, politie, brandweer, logistiek of communicatie. Dit onderzoek vormt de basis van deze bijdrage waarin we een focus leggen op de rol van de lokale bestuurlijke overheid tijdens de voorbereiding, het beheer en de nazorg van noodsituaties.

## 2. Wat is een noodsituatie?

### 2.1. DE VERSCHILLENDE ETAPPES

*herkenning, voorbereiding,  
acute etappe, groei en  
herstel*

Noodsituaties worden gedefinieerd als ongewenste situaties die ingrijpende gevolgen voor het dagelijkse functioneren van burgers kunnen inhouden. Wanneer we noodsituaties procesmatig benade-

ren, kunnen we opmerken dat ze uit verschillende etappes kunnen bestaan. Fink (1986) onderscheidt binnen het proces van een nood-situatie vier verschillende etappes: de herkenningsetappe, de acute etappe, de groei-etappe en de hersteletappe. Howell & Miller (2006) zijn het met deze benadering grotendeels eens maar voegen nog een vijfde etappe toe. Die bevindt zich tussen de herkenningsetappe en de acute etappe. Zij omschrijven die als de voorbereidingsetappe. ‘The addition of phase two to Fink’s original model is significant, as researchers assert management of trigger themes can prevent a crisis from progressing, thereby reducing potential harm and cost to the organization’. Toch blijft het uitgangspunt van Finks benadering gelden.

*belang van menselijk  
handelen*

Belangrijk binnen deze procesmatige benadering is het feit dat het proces door menselijk handelen kan worden beïnvloed. Concreet komt het erop neer dat door dit menselijk handelen bepaalde etappes volledig kunnen worden afgewend. Met andere woorden, niet elke noodsituatie hoeft bijvoorbeeld een acute of groei-etappe te bevatten. Deze vaststelling is niet geheel onbelangrijk voor de classificatie van noodsituaties (*cf. infra*).

*herkenningsetappe:  
waarschuwingssignalen*

Een noodsituatie volgens de benadering van Fink (1986) kan dus met een herkenningsetappe starten. Deze etappe wordt gekarakteriseerd door de manifestatie van de eerste waarschuwingssignalen. Het zijn tekenen aan de wand dat een ongewenste situatie kan plaatsvinden. Deze etappe wordt gekenmerkt door de afwezigheid van enige vorm van schade (Fink, 1986). Het beheer van een nood-situatie zal in deze etappe dus voornamelijk preventief van aard zijn en zal gericht zijn op het voorkomen of proberen te minimaliseren van elke vorm van schade en het neutraliseren van de dreiging. Hiervoor kunnen onder meer de procedures in verband met de alarmering van de bevolking worden gestart. De nooden interventieplannen kunnen hierbij een handige hulp zijn (FOD Binnenlandse Zaken, 2011). De mogelijkheid om schade af te wenden zal immers in grote mate afhangen van de voorbereiding van de organisaties/disciplines en de effectiviteit van (de uitvoering van) de nood en interventieplannen (Paraskevas, 2006). In dit verband kunnen we ook nog opmerken dat het voor een effectieve bestrijding aangewezen is een multidisciplinaire aanpak te hanteren (Boin *et al.*, 2005).

<i>acute etappe: eerste schade</i>	De herkenningsetappe kan gevolgd worden door een acute etappe. Deze etappe wordt gekarakteriseerd door de manifestatie van de eerste schade. De ernst en de omvang van deze schade zullen in grote mate afhangen van de voorbereiding van de noodsituatie ( <i>cf. infra</i> ). Maar ook een juiste identificatie tijdens de herkenningsetappe en het starten van de nodige maatregelen zoals vastgelegd in de voorbereiding spelen een belangrijke rol (Fink, 1986). Tijdens deze etappe zal de beleidscoördinatie belangrijk blijken.
<i>groei-etappe: verdere toename van de schade</i>	De groei-etappe is een derde mogelijke etappe. Tijdens deze etappe zal de noodsituaties zich verder ontwikkelen. In de praktijk wordt deze etappe voornamelijk gekarakteriseerd door een verdere toename van de schade. De omvang van deze bijkomende schade is onlosmakelijk verbonden aan de ondernomen acties in de voorgaande etappes.
<i>hersteletappe</i>	De laatste etappe binnen deze procesmatige benadering betreft de hersteletappe. Hierbij zal getracht worden om de noodsituatie zo snel mogelijk te beëindigen en zal er geprobeerd worden om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale dagelijkse toestand en routine zoals deze voor het plaatsgrijpen van de noodsituatie was (Fink, 1986). Hierbij wordt bedoeld op een morele, fysieke, financiële en juridische heropbouw van het individu als dusdanig (FOD Binnenlandse Zaken, 2011). Hierbij zal de veerkracht van individuen of groepen mensen om te herstellen van de impact van een noodsituatie, een grote rol spelen (Doherty, 2010).

## 2.2. VERSCHILLENDE TYPES NOODSITUATIES

<i>opdeling op basis van verschillende parameters</i>	Door de procesmatige benadering van noodsituaties is het mogelijk om drie types te onderscheiden: de flitsnoodsituaties, de groeinoodsituatie en de voorspelbare noodsituatie (Helsloot & Verhallen, 2003). Deze opdeling kan worden gemaakt op basis van verschillende parameters zoals de voorzienbaarheid van de noodsituatie. Hierbij doelen we op de aanwezigheid van waarschuwingssignalen en dus de aanwezigheid van een herkenningsetappe. Een andere parameter heeft betrekking op de kans op escalatie van de noodsituatie en heeft dus betrekking op de aan- of afwezigheid van de groei-etappe.
---	---

*flitsnoodsituaties* Het eerste type zijn de flitsnoodsituaties. Deze noodsituaties zijn, zoals hun naam het al laat vermoeden, plotselinge gebeurtenissen. Dit plotselinge karakter vloeit voort uit het feit dat dit type noodsituatie geen waarschuwingssignalen vertoont. Als we de procesmatige benadering van Fink hanteren, wil dat zeggen dat er bij dit type noodsituatie geen herkenningsetappe aanwezig is en er meteen gestart wordt met een acute etappe. Door het plotselinge karakter wordt dit type noodsituatie veelal gekarakteriseerd door een chaotische beginfase waarbij er voornamelijk reactief zal worden gehandeld en waarbij er onder grote tijdsdruk door verschillende actoren zal moeten worden samengewerkt. Voorbeelden van een flitsnoodsituatie zijn onder meer treinongevallen of vliegtuigcrashes.

*groei-noodsituatie* Het tweede type noodsituatie betreft de groei-noodsituatie. De groei-noodsituatie wordt gekarakteriseerd door een zekere mate van voorzienbaarheid. Denken we maar aan een stijgend waterpeil bij overstromingen of een sterke gasgeur in het geval van gaslekken. In tegenstelling tot de flitsnoodsituatie is er bij de groei-noodsituatie dus wel een herkenningsetappe aanwezig. Door de waarschuwingssignalen is het voor de bestuurlijke overheden dus mogelijk preventief te handelen. Dit preventieve handelen zal voornamelijk gericht zijn op het beperken of zelfs het afwenden van elke schade. De acute etappe en de daaropvolgende groei-etappe zoals beschreven in het model van Fink (1986) kunnen met andere woorden dus soms worden afgewend. Indien er zich toch een acute etappe aandient, zal het handelen gekenmerkt worden door een meer reactief karakter. Hoewel er binnen dit type noodsituatie een herkenningsetappe aanwezig is, is het onduidelijk wanneer en waar de risicosituatie zal omslaan in een (acute) noodsituatie. Hierdoor staan de verschillende actoren betrokken bij het beheer van noodsituatie ook binnen dit type noodsituatie onder relatief grote tijdsdruk.

*voorspelbare noodsituatie* Het derde type noodsituatie betreft de voorspelbare noodsituatie. Die wordt gekenmerkt door een hoge mate van voorzienbaarheid door de aanwezigheid van een grote herkenningsetappe. Typevoorbeelden van dergelijke noodsituaties zijn voetbalrellen of de milleniumbug. Door de hoge voorzienbaarheid van deze situaties is het mogelijk plaats en tijdstip te bepalen. Hierdoor kan er zeer preventief gewerkt en overlegd worden met de nodige partners. Doordat de noodsituatie ‘voorspelbaar’ is, is ook het tijdselement en bijgevolg de tijdsdruk, afwezig. Hierdoor zal tijdens het beheer van de nood-



situatie voornamelijk een draaiboekstrategie moeten worden gevolgd.

*gelijkenissen*

Hoewel deze types van noodsituatie onderling grote verschillen tonen hebben ze hun ongewenste karakter en het feit dat ze de normale reactiecapaciteit overtreffen als gemene deler. Omwille van het ongewenste karakter is het als overheid belangrijk om op dergelijke situaties adequaat te reageren. 'Policymakers experience a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions' (Charles *et al.*, 1989).

### 2.3. DE NOODSITUATIES VANUIT EEN BELGISCH PERSPECTIEF

*verschillende begrippen met  
andere juridische en  
maatschappelijke  
connotaties*

Met betrekking tot noodsituaties kan er worden opgemerkt dat er in de Belgische context verschillende begrippen worden gehanteerd. Termen zoals onder meer crisis, ramp, calamiteit of noodsituatie worden vaak als synoniemen voor elkaar gehanteerd. Vanuit een zeker oogpunt is dat niet onlogisch. Al deze termen duiden immers op eenzelfde toestand, namelijk het feit dat een ongewenste situatie plaatsgrijpt. Vanuit juridisch en maatschappelijk oogpunt ligt echter in elk van deze concepten een verschillende geladenheid vervat. Zo is bijvoorbeeld een calamiteit vanuit een strikt juridische benadering minder ernstig in termen van schade in vergelijking met een ramp of catastrofe (Lust & Luypaers, 2006). Vanuit een puur juridisch oogpunt is een ramp dus niet hetzelfde als een crisis of calamiteit. Vanuit maatschappelijk oogpunt is voornamelijk de connotatie die aan deze concepten wordt verbonden van belang. Zo is de connotatie van de term ramp nu immers pejoratiever in vergelijking met het neutralere noodsituatie. We opteren ervoor om in het verdere verloop van deze bijdrage, gebruik te maken van de term noodsituaties.

*het begrip noodsituatie*

Het begrip noodsituatie is een relatief jong begrip binnen het Belgische juridische kader. Het werd geïntroduceerd door het KB van 16 februari 2006 en wordt omschreven als:

*elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring*

*van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken.<sup>1</sup>*

*nieuwe evoluties en risico's  
in het domein van het  
noodbeheer*

Dat KB was echter geen plots gegeven. Noodsituaties maken nu eenmaal deel uit van onze maatschappelijke realiteit, waardoor ze de overheden dwingen om continu te blijven nadenken over de noodplanning, het beheer en de nazorg ervan. Zo werd het lokale noodbeheer lange tijd vanuit een context van civiele veiligheid benaderd. Dat vloeide voort uit het wettelijk kader zoals de wet op de civiele veiligheid.<sup>2</sup> Maar net zoals binnen andere domeinen, is ook het domein van het noodbeheer geen statisch gegeven. Nieuwe evoluties alsook de identificatie van nieuwe risico's zoals de sterke toename van (internationale) terroristische dreigingen en gebeurtenissen zoals de gevallen van mond- & klauwzeer, de aviaire influenza en de gasramp in Gellingen<sup>3</sup> maakten het voor de Belgische wetgever duidelijk dat de toenmalige noodplanning en de daarmee onlosmakelijk verbonden coördinatie tussen de verschillende overheden, hulp- en ordediensten veel ruimer moest worden geïnterpreteerd dan alleen op noodsituaties met betrekking tot de civiele veiligheid.

*nieuw wettelijk kader  
m.b.t. nood- en  
interventieplannen*

Dat alles heeft tot het nieuw wettelijk kader geleid. Met de afkondiging van het KB van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen de daaraan gerelateerde ministeriële omzendbrieven werd voor een nieuwe benadering geopteerd waarbij multidisciplinariteit als belangrijkste pijler geldt en het subsidiariteitsbeginsel een van de uitgangspunten is.

*nieuw licht op principes van  
noodplanning en op beheer  
van noodsituaties*

Deze beleidsteksten introduceerden niet alleen het nieuwe juridische begrip noodsituatie zoals reeds beschreven, maar wierpen een nieuw licht op de principes van de noodplanning en op het beheer van noodsituaties (Versaen, 2007). Deze wetswijzigingen voerden ten eerste een stapsgewijze benadering en ten tweede een meer uniforme

---

1. Art. 6 § 2 KB 16 februari 2006.

2. Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 16 januari 1964.

3. Ministeriële brief van 26 oktober 2006 NPU-1 betreffende de nood- en interventieplannen, *BS* 13 augustus 2006.

en multidisciplinaire aanpak van noodsituaties in. Zo wordt sindsdien de noodplanning en het noodbeheer op drie verschillende niveaus georganiseerd: het gemeentelijke, het provinciale en het federale niveau waarbij respectievelijk de burgemeester, de gouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk zijn voor deze processen.

*beheer van noodsituatie  
uitgevoerd door vijf  
disciplines*

De regelgeving bepaalt tevens dat het beheer van een noodsituatie uitgevoerd wordt door disciplines. Met disciplines wordt hier verwezen naar de vijf soorten opdrachten die essentieel zijn binnen het noodbeheer. Het betreft de hulpverleningsoperaties (D1), de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening (D2), de politiediensten op de plaats van de noodsituatie (D3), de logistieke steun (D4) en de informatie (D5) (Vanhove, 2009). Hierbij geven we een korte, niet exhaustieve opsomming van de processen binnen deze opdrachten en de voornaamste actoren die betrokken zijn bij het uitoefenen van deze opdrachten.

*hulpverleningsoperaties:  
multidisciplinariteit*

De hulpverleningsoperaties zijn onder meer de verantwoordelijkheid van brandweer en civiele bescherming. Zij staan onder meer in voor de opsporing, de bevrijding, de hulp, het redden en in veiligheid brengen van personen en de bescherming van hun goederen en het bedwingen van de heersende noodsituatie. De medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening waar onder meer artsen en ambulancepersoneel voor verantwoordelijk zijn, staan onder meer in voor het starten van de medische keten en het toedienen van geneeskundige en psychosociale zorg aan slachtoffers en bij de noodsituatie betrokken personen. Het politionele optreden wordt uiteraard uitgeoefend door zowel de lokale als de federale politie. Zij staan onder meer in voor de openbare ordehandhaving en het vrijmaken van toegangs- en evacuatiewegen. Centraal binnen de logistieke steun staan onder meer de processen zoals de bevoorradiging van levensmiddelen en drinkwater of het ter beschikking stellen van specifiek materiaal. Onder meer de civiele bescherming of het leger kunnen deze taken uitoefenen. Het proces van de informatie aan de bevolking kan onder meer door de gemeentelijke communicatieambtenaar worden waargenomen.

Het toont meteen de multidisciplinariteit aan van de actoren die betrokken zijn bij noodsituaties. In wat volgt benoemen we deze groep actoren als de vijf disciplines.

*aanduiding ambtenaar  
noodplanning en creatie  
van veiligheidscel*

Tevens schreef het KB van 16 februari 2006 de aanduiding van een ambtenaar noodplanning op lokaal niveau voor en werd met het nieuwe KB voorzien in de creatie van een veiligheidscel. Met deze veiligheidscel werd op lokaal niveau een regelmatig en gestructureerd overleg in het leven geroepen tussen de actoren van de vijf disciplines en de bestuurlijke overheid. Deze veiligheidscel is belast met het maken van de risico-inventaris, het opstellen en bijhouden van de nood- en interventieplannen, het organiseren en evalueren van noodoefeningen om de nood- en interventieplannen te testen en de voorafgaande informatie aan de bevolking (*cf. infra*).

*coördinatiecomité en  
commandopostoperaties*

Voor het noodbeheer werd met het nieuwe KB dan weer een nieuwe structuur ontwikkeld die zowel uit een strategische als operationele component bestaat. De strategische component of coördinatiecomité bestaat uit de verschillende verantwoordelijken van de disciplines die, afhankelijk van het beheersniveau naast de burgemeester, de gouverneur of de minister van Binnenlandse Zaken zetelen.<sup>1</sup> De taken van dit coördinatiecomité zijn onder meer het evalueren van de noodsituatie en het nemen van de nodige beschermingsmaatregelen om de noodsituatie te beheren. De operationele component of commandopostoperaties (CP-OPS) bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende disciplines. Dit orgaan beheert onder meer de situatie in het veld en voert de beslissingen van het coördinatiecomité uit.

### **3. De positie van de burgemeester binnen het geven van noodsituaties**

#### **3.1. DE AANSPRAKELIJKHEID VAN BURGEMEESTERS: LIJDENDE LEIDER?**

*verstreckende  
verantwoordelijkheden*

Noodsituaties gaan samen met voorname verantwoordelijkheden die inherent verbonden zijn aan het uitgebreide bevoegdheidspakket van onze burgemeesters. De bevoegdheden inzake openbare orde, en bij uitbreiding het beheer van noodsituaties, ‘kleeft’ als het ware

---

1. Tijdens de gemeentelijke fase wordt een gemeentelijk coördinatiecomité (cc-gem) opgericht; tijdens de provinciale fase een provinciaal coördinatiecomité (cc-prov).

aan de persoon van de burgemeester. Hoewel hij deze bevoegdheid niet kan delegeren,<sup>1</sup> gaat deze opdracht samen met verstrekende verantwoordelijkheden. Binnen de huidige jurisprudentie kunnen twee vormen van aansprakelijkheid worden onderscheiden. Enerzijds de op fout gebaseerde aansprakelijkheid waarbinnen een tweedeling tussen burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt gemaakt. Anderzijds bestaat er ook nog een objectieve aansprakelijkheid (Lust & Luybaerts, 2007).

*burgerrechtelijke  
aansprakelijkheid*

De burgerrechtelijke aansprakelijkheid vloeit voornamelijk voort uit artikel 1382 & 1383 van het Burgerlijk Wetboek. Ook kan deze aansprakelijkheid tot stand komen door het niet naleven van de van kracht zijnde reglementeringen. Met het instellen van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid zal de andere partij voornamelijk het herstel van de geleden schade beogen. Voorts kunnen burgemeesters aansprakelijk gesteld worden voor de schade die wordt veroorzaakt door het handelen van personen voor wie hij of zij moet instaan of van zaken die de burgemeesters onder zijn bewaring heeft. Zo kan de burgemeester dus ook aansprakelijk worden gesteld voor fouten gemaakt door een van zijn/haar medewerkers.

*strafrechtelijke  
aansprakelijkheid*

Om een vordering tot strafrechtelijke aansprakelijkheid te kunnen instellen, is het noodzakelijk te kunnen spreken van een misdrijf. Met een misdrijf worden inbreuken of verzuim van normen beoogd waarbij er voor deze inbreuken strafsancities zijn bepaald in de strafwetgeving of in bijzondere wetten. Bovendien is ook de aanwezigheid van een moreel element noodzakelijk om de strafrechtelijke aansprakelijkheid aanhangig te maken. Dat betekent dat er een wil voor het plegen van een misdrijf aanwezig moet zijn. 'De intentionaliteit varieert evenwel in functie van de misdrijven, die we in twee categorieën kunnen groeperen'. Met name de vrijwillige misdrijven, waarbij een opzet verondersteld is, en de niet-intentionele misdrijven, waarbij een fout van de overheid verondersteld wordt (Hildebrand, 2008). Omdat het niet mogelijk is een gemeente, als rechtspersoon, strafrechtelijk aansprakelijk te stellen, bestaat de kans dat men individuele leden van het college van burgemeester en schepenen op strafrechtelijk vlak aansprakelijk stelt.

---

1. Bij verhindering of ontstentenis moet de burgemeester zijn bevoegdheden wel delegeren naar een van zijn schepenen: art. 14 nieuwe gemeentewet.

*goede voorbereiding en  
goed noodbeheer zijn  
onontbeerlijk*

Het feit dat er verschillende mogelijkheden zijn om de burgemeester als vertegenwoordiger van de lokale overheid verantwoordelijk te stellen voor eventuele gevolgen van het noodbeheer, maken duidelijk dat een goede voorbereiding en een goed noodbeheer onontbeerlijk zijn voor elke burgemeester. We maken hierbij een onderscheid tussen zijn rol tijdens de voorbereiding en het feitelijk beheer van noodsituaties en zijn/haar rol tijdens de nafase.

## **3.2. DE ROL VAN DE BURGEMEESTER TIJDENS DE VOORBEREIDING**

### ***3.2.1. De nood- en interventieplannen***

*prioritering*

Het beheer van noodsituaties start met een gedegen voorbereiding. De burgemeester heeft tijdens deze voorbereiding een belangrijk rol te vervullen. Centraal binnen deze voorbereiding staat de (lokale) noodplanning. Het is een fundamenteel proces waar maar beter voldoende aandacht aan kan worden besteed. Tijdens deze voorbereiding is het aangewezen een inventaris van de mogelijke risico's op te maken en te bepalen op welke risico's men preventief zal werken. Deze prioritering kan gebeuren op basis van criteria zoals de mogelijke omvang van de schade, de blootstellingsfrequentie of het potentieel van een risico dat het daadwerkelijk tot een bepaalde situatie uitgroeit (Van Overmeire & Olivier, 2004).

*behoeften inzake personeel  
en materieel; checklists en  
procedures*

Op basis van deze risicoanalyse is het nuttig een overzicht te krijgen welke reële behoeften inzake personeel en materiaal er bestaat om noodsituaties op een efficiënte en effectieve wijze te beheren. Om zich voor te bereiden op deze risico's moet er gekeken worden welke de behoeften inzake personeel en materieel zijn. Dat alles kan, samen met de te nemen maatregelen en procedures, uitwerking krijgen in de nood- en interventieplannen. In deze plannen komt onder meer de rol van verschillende actoren in de bescherming van goederen en burgers tijdens een crisis aan bod (Coppola, 2011). In dit soort plannen worden checklists en procedures voorgeschreven die erg functioneel blijken in de praktijk, want 'when an emergency occurs, people tend to think not as clearly under the pressure of an unfolding emergency' (Gordon, 2002).

*gebruik van standaarden*

Het gebruik van standaarden tijdens het crisisbeheer is niet altijd even onomstreden geweest. Het klassieke denken heeft zich lang

verzet tegen het feit dat er standaarden zouden worden gebruikt binnen het domein van het crisisbeheer. In de klassieke visie van Simon (1958) zouden dergelijke standaarden alleen gebruikt kunnen worden in routinematige processen waarbij er een zekere mate van stabiliteit en voorzienbaarheid heerst. Voor situaties met een zekere mate van onzekerheid en complexiteit is het volgens deze visie aangewezen om voornamelijk gebruik te maken van interpersoonlijke praktijken. Empirisch onderzoek toont echter aan dat in extreme situaties met een complex en onzeker karakter dergelijke standaarden wel degelijk kunnen gebruikt worden. (Nizet & Pichault, 2011).

*rekening houden met  
verondersteld gedrag van  
burgers*

Bij het opstellen van deze plannen en het uitwerken van procedures die erin vervat liggen, moet men opletten dat er rekening wordt gehouden met het veronderstelde gedrag van burgers tijdens dergelijke situaties. Er mag dus niet uitgaan worden van de assumptie dat burgers tijdens crisissituaties correct gedrag aan de dag zullen leggen (Auf Der Heide, 1989). Al wordt dat wel genuanceerd door Boin *et al.* (2005). Zij merkten op dat burgers zelfs in extreme omstandigheden relatief rationeel handelen.

*doorgedreven planning en  
organisatie van  
noodsituaties*

Met de introductie van het KB van 2006 betreffende nood- en interventieplanning en de begeleidende ministeriële omzendbrieven trok de Belgische overheid dus de kaart voor een doorgedreven planning en organisatie van noodsituaties. Dat uitte zich in het verplicht opstellen van algemene nood- en interventieplannen en voorts werd de mogelijkheid gecreëerd om voor specifieke risico's bijzondere nood- en interventieplannen op te stellen.

*nood- en  
interventieplannen:  
multidisciplinair of  
monodisciplinair*

Er bestaan echter verschillende soorten plannen.

De multidisciplinaire plannen zijn de plannen die de inzet van alle disciplines vastleggen voor het beheer van een noodsituatie. Enerzijds zijn er algemene en bijzondere nood- en interventieplannen (ANIP) die op algemene wijze de noodplanning organiseren voor om het even welke noodsituatie. Voorts bestaan er bijzondere nood- en interventieplannen (BNIP) die het beheer van bijzondere noodsituaties regelen (bv. voor spoorwegongevallen, voor Sevesobedrijven, voor nucleaire bedrijventerreinen).

De monodisciplinaire plannen zijn de plannen die de diverse disciplines uitwerken in het raam van de ANIP of de BNIP (bv. PIP: politieel interventieplan, MIP: medische interventieplan...). De interne noodplannen zijn de plannen die in een bedrijf uitgewerkt

worden (bv. in een Sevesobedrijf) of door de organisator van een evenement (bv. Rock Werchter).

Bij de opmaak van de nood- en interventieplannen is het belangrijk voldoende aandacht te schenken aan de rol van de verschillende betrokken actoren tijdens het noodbeheer (Coppola, 2011), want ‘when an emergency occurs, people tend to think not as clearly under the pressure of an unfolding emergency’ (Gordon, 2002).

*zo omvattend en concreet mogelijk*

Bij het opstellen van deze plannen is het aangewezen zo omvattend en concreet mogelijk te zijn. ‘Men moet in niks geloven, behalve in Murphy’<sup>1</sup> zou hierbij het uitgangspunt moeten zijn. Zo hebben zich in de praktijk al noodsituaties gemanifesteerd waarbij de locatie van het gemeentelijke coördinatiecomité midden in de perimeter lag.<sup>2</sup> De bestuurlijke overheid heeft op dat moment moeten improviseren en het gemeentelijke coördinatiecomité op een andere locatie ondergebracht. Improvisatie is binnen het gegeven van een noodsituatie echter beter te vermijden. Een ander gegeven is dat, zeker in het geval van flitsnoodsituaties, vaak ongevraagde actoren opduiken binnen het gemeentelijke coördinatiecomité. Hoewel de intenties van deze actoren goedbedoeld zijn, kunnen zijn de interne werking van het coördinatiecomité verstoren. Om ervoor te zorgen dat tijdens het beheer van noodsituaties uitsluitend de ‘nodige’ actoren aanwezig zijn, is een toegangscontrole tot het coördinatiecomité aangewezen. Daartoe kan een systeem met badges, toegangskaarten... worden uitgewerkt. Als bestuurlijke overheid is het dus niet geheel onbelangrijk om op het niveau van de nood- en interventieplannen reeds heel praktisch over de verschillende aspecten van het noodbeheer na te denken.

*samenwerking met private actoren of (georganiseerde) burgers*

Voorts valt het ook op dat de huidige wetgeving niet in een samenwerking met de private actoren<sup>3</sup> of (georganiseerde) burgers voorziet. Dat is misschien te verklaren vanuit het idee dat overheidsorganisaties zich pas recentelijk bewust zijn van de belangrijke rol die burgers kunnen spelen bij het rampenmanagement. Dit denken staat in relatie tot een meer omvattend debat over actief burgerschap en een terugtrekkende overheid (Helsloo & Ruitenbergh, 2004).

---

1. Chris Addiers, lt.-kol. ir. Brandweer Antwerpen.

2. Bij een gaslek in de gemeente Assenede lag het gemeentehuis, waar het CC-gem gelokaliseerd zou zijn, midden in de perimeter.

3. Met uitzondering van opoisingen.



### 3.2.2. Noodoefeningen

#### *doorgedreven oefeningen*

Nood- en interventieplannen hebben zeker hun meerwaarde maar zonder doorgedreven oefeningen zijn ze volstrekt nutteloos. Als bestuurlijk overheid moet men aandachtig zijn voor het zogenaamde ‘paper plan syndrome’ (Quarantelli, 1983). Verschillende auteurs zoals onder meer Verne (s.d.) zijn van mening dat ‘disaster plans are an illusion of preparation unless accompanied by training’. Bij deze oefeningen kunnen de procedures worden getest op hun effectiviteit en efficiëntie op het terrein. Bovendien kunnen eventuele problemen met betrekking tot de procedures tijdig worden geïdentificeerd. In de praktijk blijkt dat een ontzettende meerwaarde te zijn. Procedures die op papier effectief en efficiënt lijken te zijn, blijken dat soms tijdens het testen bij de nood- en interventieoefeningen om diverse redenen niet te zijn. Andere hiaten kunnen met de nood- en interventieoefeningen worden geïdentificeerd (Wallace & Webber, 2011). Dat kan zelfs om zeer concrete zaken gaan zoals het ontbreken van laptops, pen en papier of ander materiaal. Het bijeen verzamelen van dit materiaal vertraagt het beheer van de noodsituatie, wat uiteraard te vermijden valt.<sup>1</sup>

#### *operationele meerwaarde van mono- en multidisciplinaire oefeningen*

Het hoeft geen betoog dat nood- en interventieoefeningen een operationele meerwaarde kunnen vormen. In het huidige wetgevende kader bestaat de mogelijkheid om noodoefeningen te organiseren, maar we dienen een onderscheid te maken tussen monodisciplinaire en multidisciplinaire noodoefeningen.

Monodisciplinaire oefeningen zijn in hoofdzaak een verantwoordelijkheid van de leidinggevenden van de betrokken disciplines, maar zij kunnen hierin door de bestuurlijke overheden wel worden aangestuurd wegens de hiërarchische band die tussen de bestuurlijke overheid en sommige disciplines bestaat.

Multidisciplinaire oefeningen behoren echter tot het rechtstreekse verantwoordelijkheidsdomein van de betrokken bestuurlijke overheden. Multidisciplinaire oefeningen maken het mogelijk na te gaan

---

1. ‘De eerste keren dat we hier met een noodsituatie werden geconfronteerd moesten we materiaal zoals een beamer en laptops beginnen verzamelen. En dat vertraagt het beheer natuurlijk. En dat kun je je op zo’n moment niet permitteren. Sindsdien hebben we een koffer waar alles, zelfs stylo’s en papier, inzitten.’ (Eric De Wispelaere, burgemeester Evergem en Lieve Claeys, communicatieambtenaar Evergem).

in welke mate de samenwerking tussen de disciplines al dan niet vlot verloopt en waar er zich eventueel problemen voordoen.

*interpersoonlijke contacten*

Uiteraard hebben ook monodisciplinaire oefeningen hun belang voor het uittesten van de procedures en richtlijnen die van toepassing zijn voor één specifieke discipline. Tevens gaven verschillende respondenten in een onderzoek naar de rol van de burgemeester tijdens het beheer van noodsituaties (Vincent *et al.*, 2012) te verstaan dat de interpersoonlijke contacten tijdens multidisciplinaire oefeningen niet onderschat mogen worden. Door het multidisciplinaire karakter van oefeningen kunnen verschillende actoren al vroeg met elkaar in interactie treden waardoor er goede interpersoonlijke contacten kunnen worden opgebouwd.<sup>1</sup>

*weinig aandacht voor  
noodoefeningen*

Hoewel het organiseren van en het participeren in noodoefeningen een meerwaarde is voor de noodplanning en het noodbeheer, blijft de vraag of hier in het huidige bestel wel voldoende op wordt ingezet. Zo bleek uit onderzoek dat lokale overheden binnen een bepaalde provincie gemiddeld slechts een tot twee multidisciplinaire noodoefeningen organiseerden of hierin participeerden wat de periode 2008-2011 betreft (Vincent *et al.*, 2012). Uit interviews met vertegenwoordigers van de diverse disciplines blijkt dat diverse lokale overheden maar weinig aandacht lijken te besteden aan dit proces. Het is onduidelijk of eenzelfde verhaal voor de monodisciplinaire noodoefeningen geldt. Omdat noodoefeningen nu eenmaal fundamenteel zijn en hun nut reeds meermaals hebben bewezen, is het als lokale overheid niet geheel belangrijk dit gegeven te onderschrijven en deze oefeningen op regelmatige basis te organiseren.

### ***3.2.3. De ambtenaar noodplanning***

*concrete voorbereiding en  
uitwerking van nood- en  
interventieplannen*

De burgemeester staat er bij de voorbereiding van noodsituaties niet alleen voor. Om het proces van het opstellen van nood- en interventieplannen in goede banen te leiden, werden de lokale overheden via het KB uit 2006 verplicht een ambtenaar lokale noodplanning aan te wijzen. De concrete voorbereiding en uitwerking van de nood- en interventieplannen zoals door het KB bepaald, behoren tot zijn of haar taak. Voorts zal de ambtenaar noodplanning ook

---

1. 'Wat heel belangrijk is, is elkaar kennen. Gezichten kunnen plakken op een functie. Daar helpen oefeningen bij' (Ingrid Pira, burgemeester Mortsel).

belast zijn met het testen van de noodplannen door middel van het organiseren van of het participeren in noodoefeningen.

*ondersteuning door  
gemeentelijke veiligheidscel*

Deze ambtenaar noodplanning wordt in zijn taken ondersteund door de gemeentelijke veiligheidscel. Hoewel de ambtenaar lokale noodplanning een onontbeerlijke spil is binnen de noodplanning en het noodbeheer, is er wat het profiel van deze ambtenaar en zijn werklastverdeling betreft, maar weinig bovenlokale aansturing en regelgeving. Dat kan begrepen worden vanuit de logica dat de lokale autonomie primeert. Vanuit deze logica stelt elke gemeente of stad het profiel op met de bijhorende competenties die het best van de lokale noden beantwoorden (Dejaegher, 2011). Hoewel deze logica te begrijpen valt, kan het gebrek aan bovenlokale aansturing wel tot heel uiteenlopende invullingen van de functie van een ambtenaar noodplanning leiden.

*noodplanning essentieel,  
ook in kleinere gemeenten*

Bovendien kan de eventuele aanwerving van een ambtenaar noodplanning, zeker in economisch moeilijke tijden, zwaar op het budget wegen. Dat is zeker het geval voor kleinere gemeenten en steden. Voorts is noodplanning voor veel lokale overheden een ver-van-mijn-bed-show. Voor kleine gemeenten en steden klopt het in sommige gevallen wel dat er minder risico's zijn binnen de gemeentegrenzen, maar dat impliceert niet dat die niet bestaan en dus verwaarloosbaar zouden zijn. Ook in kleinere gemeenten en steden is daarom noodplanning essentieel. De optelsom van deze twee factoren leidt er immers toe dat in heel wat gemeenten noodplanning en noodbeheer op een zijspoor belanden. De vraag rijst of hier wat meer centrale sturing op zijn plaats is.

*financiële logica*

Dat uit zich in de praktijk onder meer in een tendens waarbij gemeenten en steden met een kleine bevolkingsgraad, noodplanning toevoegen aan het reeds bestaande takenpakket van een lokale ambtenaar (Dejaegher, 2011). De milieuambtenaar of de boekhouder die niet alleen zijn huidige takenpakket behandelt, maar ook fungeert als ambtenaar noodplanning is hierdoor al lang geen uitzondering meer. De lokale overheid is ook vrij om de profielvereisten voor de functie van de ambtenaar noodplanning (niveaus A tot D) te bepalen. Ook hier speelt opnieuw een financiële logica. Het spreekt voor zich dat een ambtenaar noodplanning die zijn bestaande takenpakket ziet aangevuld worden en bijvoorbeeld bijkomend voor 10 % belast is met noodplanning, deze tijd niet aan andere taken kan besteden. Wanneer deze 10 % wordt ingevuld

door een ambtenaar met het functieprofiel A zal die, wanneer we een louter financiële logica volgen, meer kosten in vergelijking met een ambtenaar met functieprofiel B. De vraag rijst dan of wel steeds de meest geschikte persoon wordt aangesteld als ambtenaar noodplanning.

*(gebrek aan) knowhow en  
ervaring*

Het is duidelijk dat dit alles het proces van de noodplanning in het gedrang kan brengen. Doordat noodplanning in veel gevallen en zeker in kleinere gemeenten en steden aan een bestaand takenpakket wordt toegevoegd en daardoor slechts een onderdeel van een functie wordt, kunnen deze ambtenaren immers minder aandacht besteden aan het proces van noodplanning. Daardoor hebben deze ambtenaren ook de kans niet om zich te specialiseren en een zekere expertise op te bouwen. Nochtans dienen taken zoals het maken van een lokale risicoanalyse professioneel en op een objectieve en concrete wijze te worden uitgevoerd. Daarvoor is heel wat knowhow en ervaring vereist. Het is maar de vraag of die altijd en overal op het lokale niveau aanwezig is.

*profiel van ambtenaar  
noodplanning*

In dit kader moet trouwens ook de bedenking gemaakt worden op basis van welke criteria de ambtenaar noodplanning aangesteld wordt. Het is daarom als lokale bestuurlijke overheid uitermate belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan het profiel van de ambtenaar noodplanning. Hierbij kan de vraag worden opgeworpen of er binnen dit kader niet aangewezen is om een mogelijkheid aan te bieden om het heersende a-priorisme van de lokale autonomie binnen het domein van de noodplanning en het noodbeheer te verlaten. Dat zou alvast kunnen passen binnen het huidige New Public Management-denken waarbij begrippen als professionalisering, efficiëntie en effectiviteit een centrale rol opeisen (Pollitt & Bouckaert, 2000) en een schaal- en besteldiscussie bij verschillende overheidsinstanties, zoals onder meer bij de brandweerdiensten, doet oplaaien (Bisschop *et al.*, 2012).

*organisatieniveau van  
lokale noodplanning*

We kunnen ons de vraag stellen of eenzelfde discussie over het organisatieniveau van de lokale noodplanning niet aan de orde is. Zeker in de praktijk leeft die discussie. In politiezones zoals Pajottenland wordt de lokale noodplanning reeds op een zonaal niveau gecoördineerd maar stelt elke gemeente wel nog een ambtenaar noodplanning aan. In de politiezone Berlaar-Nijlen bijvoorbeeld, is er echter wel één gemeenschappelijke ambtenaar noodplanning aangewezen voor de twee gemeenten samen. In andere politiezones,

zoals Minos, woedt dan weer een discussie waarbij de mogelijkheid wordt afgetoetst om de lokale noodplanning op een zonaal niveau te organiseren. Het is een piste die zeker kan worden bewandeld maar waarbij de hiërarchisch hogere overheden het juiste kader moeten creëren en ondersteunen.

### 3.3. DE ROL VAN DE BURGEMEESTER TIJDENS HET BEHEER

*zowel formeel als informeel*

De rollen die de burgemeester in zijn dagelijkse functioneren dient te vervullen zijn zowel formeel als informeel van aard. Dat is ook het geval in noodsituaties. De belangrijkste regels inzake de formele rol vinden we terug in het KB betreffende de nood- en interventieplannen. Zo voorziet dit KB in een coördinerende rol voor de burgemeester tijdens de afkondiging, de beleidscoördinatie en de beëindiging van noodsituaties. Hoewel het wetgevende kader deze rol aan respectievelijk de burgemeester, de provinciegouverneur of de minister van Binnenlandse Zaken toebedeelt, beperkt het zich tot het bevoegdheidsaspect en wordt er maar weinig aandacht besteed aan de concrete invulling van deze coördinerende rol (Van Heuverswyn, 2006). Uit wetenschappelijk onderzoek (Vincent *et al.*, 2012) in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken Algemene directie Crisiscentrum werden alle verschillende rollen van de burgemeester, zowel formeel als informeel, tijdens het beheer van noodsituaties in kaart gebracht. Het betreft de burgemeester als coördinator, als woordvoerder en als burgervader/burgermoeder. In wat volgt gaan we dieper in op de afzonderlijke rollen van de burgemeester en proberen we dat te illustreren met een aantal praktische voorbeelden.

### 3.4. COÖRDINATOR

*afkondiging en beëindiging  
van de noodsituatie*

De rol van de burgemeester als coördinator is formeel van aard. Het doelt op het feit dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de afkondiging en de beëindiging van de noodsituatie. Zodra de noodfase is afgekondigd is hij of zij ook voorzitter van het gemeentelijk coördinatiecomité.

### 3.4.1. Afkondiging

*noodsituaties als dusdanig  
identificeren*

Na elke crisis duiken steeds dezelfde vragen op. Hadden we het kunnen voorkomen? Was het te voorzien? Uit informatie nadien zal misschien blijken dat er sterke signalen waren waardoor een crisis kon worden afgewend. Het is echter onmogelijk om elke crisis te voorzien (Smart & Vertinsky, 1977). Het is belangrijk dat politieke leiders een crisis als dusdanig identificeren en hierbij adequaat reageren. Het zal echter niet altijd eenvoudig zijn om noodsituaties als dusdanig te identificeren.

*verantwoordelijkheid van  
de burgemeester*

Tijdens het noodbeheer ligt de ‘formele’ afkondiging van de gemeentelijke noodfase in handen van de burgemeester, omwille van de verantwoordelijkheid die de burgemeester draagt voor de eventuele juridische of politieke gevolgen indien de situatie foutief zou worden ingeschat. Het is als burgemeester dus belangrijk een nood-situatie zo accuraat mogelijk in te schatten. Een correcte inschatting van het type noodsituatie is belangrijk voor de wijze waarop het beheer dient te worden aangepakt.

*flitsnoodsituatie*

In het geval van een flitsnoodsituatie zoals een trein- of vliegtuig-ramp wordt een gemeente plots met een noodsituatie geconfronteerd waarbij de schade aanzienlijk en de kans op slachtoffers groot is. De afkondiging in een dergelijke fase biedt weinig ruimte voor twijfel. Laat ons dit illustreren met volgend voorbeeld: ‘Kort daarop kwamen berichten binnen van veel gewonden en nog een dodelijk slachtoffer op de camping en aansluitend op de weide. En dan heb je..., dan is er geen twijfel meer.’<sup>1</sup> Bij flitsnoodsituaties kan de afkondiging ook als een symbolische daad worden geïnterpreteerd worden. Het kan beschouwd worden als een veruitwendiging van de lokale overheid dat zij de situatie voldoende ernstig inschat.

*groeinoodsituatie*

De afkondiging ligt anders in geval van een groeinoodsituatie zoals een gaslek of watersnood. In dergelijke gevallen zijn er waarschuwingssignalen voor de dreigende noodsituatie zoals een stijgend waterpeil of een sterke gasgeur. Door deze signalen is het dus mogelijk preventief op te treden en dus zo schade proberen te vermijden of te beperken. Door de afkondiging van de gemeentelijke noodfase treden bepaalde processen in voege. ‘De afkondiging geeft hen (de disciplines) een machtiging om een aantal dingen te

---

1. Hilde Claes, burgemeester Hasselt.

doen die ze zonder de afkondiging niet zouden kunnen doen.’<sup>1</sup>  
Voorts kunnen andere processen gefaciliteerd worden doordat bepaalde regels van toepassing zijn.

*hoe sneller de afkondiging,  
hoe sneller er maatregelen  
kunnen worden genomen*

De kans om schade af te wenden hangt samen met de snelheid waarmee de gemeentelijke fase wordt afgekondigd. Hierbij geldt het principe hoe sneller er wordt afgekondigd, hoe sneller er maatregelen kunnen worden genomen waardoor de kans om de schade te beperken of af te wenden vergroot. In dit verband dienen we op te merken dat de afkondiging van een gemeentelijke fase niet alleen dient te volgen wanneer het over ‘grote’ noodsituaties gaat. Het is aan te raden om ook voor kleine risico’s soms de gemeentelijke noodfase af te kondigen. Hoewel sommige situaties op het eerste gezicht eenvoudig te beheren lijken, is er altijd een mogelijkheid dat ze escaleren. Indien de gemeentelijke noodfase al is afgekondigd, kan er bij deze situaties veel kostbare tijd gewonnen worden. Indien het nadien zou blijken dat een afkondiging niet noodzakelijk was, kan het toch als een nuttige en realistische oefening inzake noodbeheer beschouwen.

*advies van brandweer,  
politie of federale  
gezondheidsinspecteur*

Uit het onderzoek in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken (Vincent *et al.*, 2012) blijkt dat veel burgemeesters zich laten adviseren door brandweer, politie of de federale gezondheidsinspecteur om de gemeentelijke noodsituatie formeel af te kondigen. Enerzijds omdat zij vertrouwen op het professionalisme van hun disciplines, anderzijds omdat zij in veel gevallen weinig vertrouwd zijn met het beheer van noodsituaties wat een rechtstreeks gevolg is van onder meer het beperkte opleidingsaanbod inzake noodbeheer. In de meeste gevallen zal de burgemeester dus een formele bevestiging geven om de gemeentelijke noodfase af te kondigen waarbij de beslissing van een (of meer) van zijn disciplines aan de basis ligt. In de praktijk blijkt echter dat burgemeesters om uiteenlopende redenen zoals electoraal belang (intentioneel) of door verkeerde persoonlijke inschattingen (niet-intentioneel) na advies van hun disciplines de gemeentelijke noodfase niet afkondigen (Vincent *et al.*, 2012). Dat leidt uiteraard tot (onnodige) risico’s, waardoor burgemeesters zich onnodig blootstellen aan eventuele burger- of strafrechtelijke aansprakelijkheidsvorderingen.

---

1. Luc Martens, burgemeester Roeselare.

*afkondiging van  
gemeentelijke fase:  
sleutelmoment in beheer  
van noodsituaties*

De afkondiging van de gemeentelijke fase is dus een sleutelmoment in het beheer van noodsituaties. De afkondiging vormt het formele startpunt. Het is bijgevolg een proces waaraan maar beter voldoende aandacht kan worden besteed. Bovendien is het aan te raden om tijdens de afkondiging voldoende aandacht te besteden aan het element communicatie. Het hoofddoel van de afkondiging van de noodsituatie is immers de burgers tegen (verder) onheil te beschermen.

*alarmering van de burgers*

De alarmering van de burgers is met andere woorden tijdens de afkondiging aan de orde. Afhankelijk van het type noodsituatie kan er preventief gealarmeerd worden. Dat zal bijvoorbeeld niet het geval zijn bij flitsnoodsituaties aangezien daar het kwaad immers reeds geschied is. Tijdens dit type noodsituatie is het echter wel opportuun om zo breed en zo snel mogelijk over de afkondiging te communiceren. Bij groeinoodsituaties is het belang van een goede alarmering nog groter. Door de bevolking tijdig en correct te alarmeren kunnen zij zelf bepaalde maatregelen nemen om schade te vermijden of te beperken. Denken we hierbij aan het hoger plaatsen van waardevolle spullen bij dreigende wateroverlast. Hiervoor kan men zich beroepen op verschillende communicatiekanalen.

### **3.4.2. Voorzitter van het gemeentelijke coördinatiecomité**

*professionele aansturing*

De coördinerende rol van de burgemeester komt voornamelijk tot uiting in zijn rol van voorzitter van het gemeentelijke coördinatiecomité waarin de verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn. Gezien de tijdsdruk waardoor noodsituaties gekenmerkt worden, is er echter nood aan een snelle besluitvorming (Boin *et al.*, 2005). Hierdoor is een zekere professionele aansturing van het gemeentelijke coördinatiecomité noodzakelijk. Er moet immers een juiste setting worden gecreëerd waarbinnen beslissingen genomen kunnen worden. Het is de taak van de burgemeester om dat tijdens noodsituaties, als onderdeel van zijn algemene coördinatietaak, ter harte te nemen.

*tal van praktische, maar  
voorzienbare problemen*

Burgemeesters worden tijdens noodsituaties vaak geconfronteerd met tal van praktische, maar voorzienbare problemen. We denken hierbij bijvoorbeeld aan de onophoudelijke stroom van interne en externe communicatie die moet worden beheerd. Ook het verloop van de coördinatievergadering moet worden aangestuurd en er moet een zekere algemene orde worden bewaard. Voorts vormen



noodsituaties, en dat is veelal het geval bij flitsnoodsituaties, een aantrekkingspool voor ramptoeristen. Tijdig en goed voorbereide burgemeesters verkleinen de kans dat ze moeten overgaan tot improvisatie tijdens het beheer van noodsituaties en anticiperen hierop door bijvoorbeeld een fysieke toegangscontrole naar het coördinatietecomité.

*ander proces van  
besluitvorming door  
tijdsdruk en dreigende  
schade*

Hoewel het voorzitten van het gemeentelijke coördinatietecomité vergader-technisch grote gelijkenissen vertoont met het leiden van dagelijkse vergaderingen, vereisen onder meer de tijdsdruk en de dreigende schade een ander proces van besluitvorming. Met betrekking tot het beheer van crisissituaties zullen er snel maatregelen en acties moeten worden genomen om de situatie onder controle te krijgen. Deze maatregelen en acties zijn het resultaat van een besluitvormingsproces. De wijze waarop beslissingen tot stand komen, zal afhangen van factoren zoals de gehanteerde besluitvormings- en organisatiestructuur. Beide hebben uiteraard een invloed op de rol van de burgemeester. Met betrekking tot de organisatiestructuur wordt er wat besluitvorming tijdens noodsituaties betreft binnen de literatuur een voorkeur uitgesproken voor voornamelijk kleine, samenhangende structuren.

*'incident command system'*

Een veel gehanteerde besluitvormingsmethode is het zogenaamde *incident command system*. Deze verschillende beslissingswijzen hebben een impact op de rol van de *incident commander*. Het *incident command system* is een *crisis response model* dat begin jaren zeventig in de Verenigde Staten werd ontwikkeld om het hoofd te kunnen bieden aan de vele bosbranden die de staat California teisterden. Door het grote aantal hulpverleningsorganisaties was het toen onmogelijk om een samenhangende unit te vormen, omdat iedere organisatie onder meer eigen procedures en organisatiestructuren had. Dat bemoeilijkte uiteraard de samenwerking tussen de verschillende entiteiten (Stumpf, 2001). Om deze euvels te verhelpen werd het *incident command system* ontwikkeld. Het Center of Excellence in Disaster Humanitarian Assistance omschrijft het *incident command system* als 'a set of personnel, policies, procedures, facilities, and equipment, integrated into a common organizational structure designed to improve emergency response operations of all types and complexities'. Een gedeeld kader zou de samenwerking moeten bespoedigen.

*samenwerken in tijdelijke netwerken*

Binnen het werkveld van de maatschappelijke veiligheid is deze tendens, het samenwerken in tijdelijke netwerken, intussen steeds meer op te merken (Theunissen & van Rijk, 2009). De Belgische situatie, waar formeel wordt voorzien in een gemeentelijk coördinatiecomité waar niet alleen de burgemeester maar ook de vijf disciplines aanwezig zijn, ligt in het verlengde hiervan. De samenstelling van dit gemeentelijk coördinatiecomité is ook een taak van de burgemeester. Behalve de actoren die voorzien zijn in het KB van 16 februari 2006, kan de burgemeester nog andere actoren binnen dit coördinatiecomité uitnodigen. Denken we maar aan de gerechtelijke overheid wanneer er slachtoffers zijn gevallen of het agentschap waterwegen en zeekanaal bij overstromingen. Het is als burgemeester belangrijk om aandachtig te blijven dat het geheel beheersbaar blijft en alle actoren binnen het gemeentelijke coördinatiecomité een werkelijke meerwaarde bieden.

*drie mogelijke besluitvormingsstructuren*

Het functioneren van het *incident command system* zal in grote mate afhangen van de besluitvormingsstructuur. In de literatuur kunnen er drie mogelijke besluitvormingsstructuren met betrekking tot het *incident command system* worden onderscheiden. Zo kunnen besluiten volgens het *command & control*, het *coordination & communication model* en het *centralised network model* genomen worden.

- Het *command & control model* is een hiërarchische benadering waarbij beslissingen door een centraal iemand genomen worden. Het netwerk voert uit wat er centraal beslist wordt (Moynihan, 2009). Hierbij kan het gebeuren dat bijvoorbeeld bepaalde inzichten niet in de uiteindelijke beslissing worden meegenomen waardoor er mogelijk foute beslissingen genomen worden. ‘Centralization of crisis operations has been known to produce policies that are experienced by the staff “on the ground” as insufficient, ineffective or even counter-productive’ (Boin *et al.*, 2005).
- Daarnaast kunnen de beslissingen ook vanuit het perspectief van *coordination & communication model* genomen worden. In dit besluitvormingsmodel onderstreept men het belang van de samenwerking, wat meestal gekenmerkt wordt door grondig overleg (Moynihan, 2009). Door de hoogdringendheid die gepaard gaat met crises is het echter vaak onmogelijk dit model te hanteren (Milliner, Bonn & Rundle-Thiele, 2004).
- Ten slotte is er ook nog de *centralised network*-benadering. Dit model probeert de goede aspecten uit zowel het *coordination & communication als het command & control model* met elkaar te

verbinden. Zo probeert dit model het hiërarchische aspect van het *command & control model* te verbinden met de netwerkopvatting van het *coordination & communication model* (Moynihan, 2009). Hierbij kunnen een aantal voordelen optreden waarbij we uitgaan van het economische principe  $1 + 1 = 3$  doordat het de goede aspecten van de beide andere modellen met elkaar verbindt en het op die wijze een meerwaarde creëert.

*professionele vaardigheden  
en persoonlijke kenmerken*

Uit recent onderzoek (Vincent *et al.*, 2012) blijkt dat niet alleen professionele vaardigheden, maar ook persoonlijke kenmerken van de burgemeester de besluitvorming vormgeven. Vanuit een formeel oogpunt zijn het de burgemeesters die elke beslissing moeten nemen. Ook hier fungeren burgemeesters echter, net zoals dat bij de afkondiging het geval is, vaak als formele bevestiging van beslissingen. Zij zullen, als gevolg van een gebrek aan ervaring met noodsituaties voornamelijk vertrouwen op het advies van hun disciplineverantwoordelijken. Doordat deze actoren meer ervaring hebben en een zekere professionaliteit binnen hun gebied aan de dag kunnen leggen, zullen burgemeesters hun advies meestal volgen. Zoals dat bij de afkondiging het geval is, kunnen zowel intentionele als niet-intentionele factoren de burgemeester er echter toe doen besluiten dit advies naast zich neer te leggen. De disciplinevertegenwoordigers gaven tijdens onderzoek (Vincent *et al.*, 2012) te verstaan dat zij een dergelijke werkwijze verkiezen omdat zij de verantwoordelijkheden die onlosmakelijk met de beslissingen is verbonden, niet willen/kunnen dragen. Hoewel burgemeesters bij hun coördinatietaak tijdens noodsituaties geruggensteund worden door hun disciplines, is een professionalisering van deze taak aan de orde.

### 3.4.3. Beëindiging

*politiek proces*

Net zoals de afkondiging is ook het beëindigen van de noodsituatie een taak van de burgemeester, dat kan men doen door de operationele acties stop te zetten. Het beëindigen van een crisis is dus een politiek proces (Boin *et al.*, 2005). Hoewel veel organisaties dit als een doel zien, mag er zeker niet overhaast te werk gegaan worden. Indien men immers te vroeg concludeert dat bijvoorbeeld de *chronic stage* is afgelopen, kan men zichzelf en de burgers blootstellen aan een heropleving van de crisissituatie (Boudreaux, 2005).

### 3.5. BURGervADER/MOEDER

<i>betekenis geven aan situatie: gebruik van rituelen</i>	De politieke leiders zullen tijdens een crisis altijd een betekenis moet geven aan deze situatie. Het is hun taak om de publieke en politieke onzekerheid, die onlosmakelijk verbonden is aan een crisis, te reduceren. Hiertoe kunnen verschillende zaken ondernomen worden, bijvoorbeeld het gebruik van rituelen.
<i>afhankelijk van het type noodsituatie</i>	Wat de burgervader- of burgermoederrol betreft kunnen we opmerken dat ook deze rol beïnvloed wordt door het type noodsituatie. Zo zal de invulling van deze burgervader- of burgermoederrol verschillen vertonen naargelang de burgemeester met een flits-, groei- of voorspelbare noodsituatie wordt geconfronteerd.
<i>flitsnoodsituaties: eenheid van bestuur en samenleving belichamen</i>	Flitsnoodsituaties zijn extreme situaties waarbij de samenhang van de lokale samenleving ernstig op de proef wordt gesteld. De burgemeester is dan de ideale persoon om het symbool van eenheid van bestuur en de lokale samenleving te belichamen op het ogenblik waarbij de samenleving ten gevolge van een noodsituatie onoverzichtelijk en chaotisch oogt (Karsten, 2010). Daartoe zal de burgemeester een aantal initiatieven moeten ondernemen om een zekere rust in de chaos te creëren. Het is aan de burgemeester om op lokaal niveau een betekenis te geven aan de noodsituaties en om de collectieve emoties die door de noodsituatie zijn veroorzaakt zo veel mogelijk te kanaliseren. Het gebruik van rituelen is hiervoor een veel gebruikte methode (Boin <i>et al.</i> , 2005). Deze rituelen zijn meestal in relatieve mate gestandaardiseerd en repetitief. Ze kunnen verschillende vormen aannemen en verschillende functies invullen (Schonewille, 2010). Het halfstok hangen van vlaggen op openbare plaatsen, het bezoek van het staatshoofd aan de plaats van de noodsituatie of het houden van een minuut stilte zijn maar enkele voorbeelden van deze gestandaardiseerde rituelen. Uit recent onderzoek (Vincent <i>et al.</i> , 2012) blijkt dat het wenselijk is om de behoefte van sommige rituelen af te toetsen. Zo zijn er voorbeelden waarbij initiatieven werden ondernomen die nadien beschouwd ronduit pijnlijk waren voor de nabestaanden van de slachtoffers. Behalve deze gestandaardiseerde rituelen kunnen ook andere niet-gestandaardiseerde initiatieven worden ondernomen. Hierbij is het belangrijk dat deze initiatieven worden afgestemd op de situatie. Denken we maar aan de organisatie van een herdenkingsconcert na het Pukkelpopdrama of het plaatsen van een zitbankje op het kerkhof na het busongeval in Sierre. Tijdens flitsnoodsituaties opteren

sommige burgemeesters er ook voor om naar het terrein te gaan of om de nabestaanden van de slachtoffers mee op te vangen. Belangrijk bij het burgervader-/burgermoederaspect is om de eigen medewerkers en hulpverleners niet te vergeten.

*groeinoodsituaties:  
zichtbaarheid*

De burgervader- of burgermoederrol zal tijdens groeinoodsituaties andere vormen aannemen. Hoewel groeinoodsituaties zoals overstromingen of gaslekken een grote impact op de samenleving hebben, zijn ze meestal minder ontwrichtend voor de samenleving in vergelijking met de flitsnoodsituaties. Daardoor zal ook een andere benadering van de burgervader- of burgermoederrol aan de orde zijn. Net zoals het geval is bij flitsnoodsituaties kunnen ook tijdens groeinoodsituaties standaardrituelen worden gebruikt. Denken we maar aan de burgemeester, de gouverneur of de koning die een overstromingsgebied bezoeken. Bij de burger bestaat immers de verwachting dat de burgemeester zich in het veld begeeft. De burger verwacht dat de burgemeester ter plaatse gaat om zich van de situatie te vergewissen. Bij groeinoodsituaties zal de burgemeester daarom de nodige zichtbaarheid moeten creëren. De geleden schade leidt bij sommige burgers soms tot frustratie. Deze frustraties zullen ze soms afreageren op de burgemeester omdat volgens sommige burgers de genomen maatregelen, ondanks de zekere voorzienbaarheid waarmee groeinoodsituaties gepaard gaan, ontoereikend waren. Verschillende burgemeesters menen dat zij op dat moment soms ook het doelwit zijn van persoonlijk geadresseerde verwijten door de burger. 'Het is altijd de schuld van de gemeente. Ik geef dan altijd als boutade van: wat kunnen wij doen. Ik zeg dan van: hier neem mijn gsm en belt naar hierboven. En vraagt wanneer de volgende bui komt. Je moet soms toch wel incasseren'.<sup>1</sup> De burgemeester geniet, als eerste burger van zijn stad of gemeente, een zekere bekendheid. Door deze bekendheid weten de burgers ook bij wie ze hun frustraties kunnen ventileren.

*voorspelbare noodsituaties:  
gezicht van de stad of  
gemeente*

De situatie ligt nog anders bij voorspelbare noodsituaties. Doordat dit type noodsituatie een grote voorzienbaarheid bevat, zal er voorname-lijk een draaiboekstrategie gehanteerd moeten worden. Hierbinnen is er echter maar weinig ruimte om het burgervader- of burgermoederaspect invulling te geven. Hoewel de burgervader- of burgermoederrol verschillende invullingen krijgt, is het onlosmakelijk verbonden met het ambt van de burgemeester. Deze burger-

---

1. Hugo Casaer, burgemeester Beersel.

vader- of burgermoederrol is geen rationeel gegeven maar krijgt vorm door de emoties die tijdens noodsituaties ontstaan. Het is omwille van dit emotionele aspect dat de burgemeester, als eerste burger en vertrouwd gezicht van de stad of gemeente, op de voorgrond zal moeten treden.

### 3.6. WOORDVOERDER

*communicatie: essentieel  
processen binnen  
noodbeheer*

Tijdens noodsituaties is er een grote behoefte aan goede communicatie, zowel intern als extern. Het vormt dan ook een van de essentiële processen binnen het noodbeheer. De communicatie tijdens noodsituaties is, net zoals de coördinatietaak, een formele rol van de burgemeester. De verantwoordelijkheid van de burgemeester vloeit voort uit artikel 14 van het KB van 16 februari 2006. Dit wetsartikel wijst, wat het lokale niveau betreft, de verantwoordelijkheid voor de communicatie tijdens noodsituaties toe aan de burgemeester, maar de mogelijkheid werd gecreëerd voor een delegatie van deze bevoegdheid. Dat is niet zo verwonderlijk aangezien een afzonderlijke discipline belast is met de informatie aan de burger. Hoewel de communicatie uit artikel 14 van het KB van 16 februari formeel aan de burgemeester werd toegewezen, vloeiende de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de interne communicatie voort uit zijn bredere coördinerende rol.

*externe communicatie:  
verschillende kanalen*

Wat de externe communicatie tijdens noodsituaties betreft, kunnen we opmerken dat er verschillende kanalen kunnen worden aangewend, zoals nieuwsbrieven, persberichten of het geven van interviews aan de audiovisuele pers. Uit recent onderzoek (Vincent *et al.*, 2012) blijkt dat de externe communicatie door de burgemeesters zelf, zich voornamelijk op de contacten met de audiovisuele pers focust. Zo kunnen we opmerken dat het in de meeste bestudeerde casussen de burgemeester is die de interviews met radio en/of televisie zal geven. Hoewel burgemeesters veelal vertrouwd zijn met het geven van interviews, willen we opmerken dat de communicatie tijdens noodsituaties iets bijzonders is. Het verschilt op veel punten van de dagelijkse communicatie.

*ruime discretionaire  
bevoegdheid*

Ondanks dit specifieke karakter en het feit dat de wetgever de communicatiebevoegdheid aan de burgemeester toebedeelt, kunnen we opmerken dat er ook op dit punt maar weinig aansturing is. De burgemeester beschikt dus ook binnen zijn communicatiebevoegd-

heid tijdens noodsituatie over een ruime discretionaire bevoegdheid. Door deze geringe aansturing zijn burgemeesters tijdens noodsituaties, ondanks de aanwezigheid van discipline 5 die de burgemeester mee ondersteunt wat de communicatie betreft, niet altijd even goed gewapend in hun contacten met de pers. Dat is niet zonder gevaar. Een weinig voorbereide communicatie tijdens een noodsituatie kan immers bij de burgers en de media de ‘perceptie’ laten ontstaan dat het hele noodbeheer op een amateuristische wijze is aangepakt zoals bleek in Geraardsbergen (*Het Nieuwsblad*, 2011). Burgemeesters dienen zich daarom bewust te zijn van hun eigen capaciteiten alsook van het feit dat zij als burgemeester, die dus een overkoepelende bevoegdheid heeft, geacht worden op alle vragen te kunnen antwoorden.

*zo snel mogelijk actief zijn  
binnen het  
communicatieverhaal*

Belangrijk als bestuurlijke overheid is om binnen een noodsituatie zo snel mogelijk actief te zijn binnen het communicatieverhaal. Het is de taak van de bestuurlijke overheid om zo snel en zo breed mogelijk te communiceren. Een snelle communicatie verhoogt het subjectieve veiligheidsgevoel en onrechtstreeks dus ook het vertrouwen in de overheid. Bovendien zal een snelle communicatie voorkomen dat geruchten of desinformatie ontstaan. Om die reden is het belangrijk onmiddellijk te communiceren dat de gemeentelijke noodfase is afgekondigd. Voorts blijkt het bespreken van de communicatiestrategie met de leden van het coördinatiecomité een meerwaarde in de praktijk. Zij kunnen bijvoorbeeld bepaalde zaken nog verduidelijken of beter contextualiseren.

#### 4. Slotbeschouwing

*spanningsveld tussen  
verschillende  
rolverwachtingen*

Ten aanzien van burgemeesters bestaan er dus verschillende rolverwachtingen die zowel formeel als informeel van aard zijn. Zo is de burgemeester onder meer coördinator, woordvoerder en burger-vader of burgermoeder. We dienen hierbij echter wel op te merken dat tussen deze verschillende rollen er een zeker spanningsveld bestaat. Dit spanningsveld ontstaat doordat het voor burgemeesters onmogelijk is elk van deze rollen tegelijkertijd te vervullen. Zo is het bijvoorbeeld erg moeilijk om het gemeentelijk coördinatiecomité efficiënt en effectief aan te sturen en tegelijkertijd op een goede wijze met de pers te communiceren. Het vinden van een goed evenwicht tussen deze rollen vormt een grote uitdaging tijdens het noodbeheer.

*invloed van type  
noodsituatie*

Bovendien kunnen we opmerken dat het type noodsituatie een invloed heeft op dit spanningsveld. Afhankelijk van het type noodsituatie zal er een sterkere nadruk liggen op een of twee rollen. Waar bij noodsituaties zoals een gaslek of wateroverlast de nadruk voornamelijk ligt op de beleidscoördinatie, is dat bij een treinongeluk vooral op de communicatie en de rol als burgervader/moeder.

*versterkend effect*

De rollen hebben echter ook een versterkend effect op elkaar. Zo kan een burgemeester de kennis die hij vergaart bij het coördineren van het coördinatiecomité vervolgens gebruiken in zijn communicatie met de pers of kan hij of zij de inzichten verworven tijdens zijn rol als burgervader/burgermoeder gebruiken voor een betere coördinatie of communicatie. Hoewel de burgemeester bij noodsituaties deze rollen zal moeten opnemen, is de concrete invulling ervan afhankelijk van het type noodsituatie. Zo zal de rol van burgervader/burgermoeder tijdens een flitsnoodsituatie zoals een zwaar treinongeval met verschillende slachtoffers andere vormen aannemen in vergelijking met een groeinoedsituatie zoals wateroverlast waar er bijvoorbeeld alleen materiële schade is.

De rol van de burgemeester tijdens noodsituaties is met andere woorden dus geen statisch gegeven maar is onderhevig aan tal van factoren.

## 5. Bibliografie

Ackaert, J., De Rynck, F. & Wayenberg, E. (2007). *Local political leadership and new public management in Belgium: the impact of regionalization on local leadership*; [www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop1/DeRynck.pdf](http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop1/DeRynck.pdf).

Auf Der Heide, E. (1989). *Disaster Response; Principals of preparation and coordination*; [http://coe-dmha.org/Media/Disaster\\_Response\\_Principals.pdf](http://coe-dmha.org/Media/Disaster_Response_Principals.pdf).

Bisschop, L., Bruggeman, W., De Kimpe, S. & Ponsaers, P. (red.). (2012). *Schalen en bestellen. Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*. Mechelen: Kluwer.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. New York: University Press Cambridge.

Bouckaert, G. & Pollitt, C. (2000). *Public management reform, a comparative analysis*. Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.



- Boudreaux, B. (2005). *Exploring a multi-stage model of crisis management*. Masterproef neergelegd voor het behalen van de graad master in arts and mass communication, university of Florida
- Cachet, L. (2003). De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk (p. 135-155). In Houtman, D., Steijn, B. & Van Male, J. (red.), *Sociologische opstellen voor Leo d'Anjou*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Charles, M.T., Rosenthal, U. & 'T Hart, P. (1989). *Coping with crises: the management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield: Charles, C. Thomas.
- Coppola, D.P. (2011). Introduction to international disaster management. Burlington: Elsevier.
- Dejaegher, S. (2011). *Het profiel van de ambtenaren lokale noodplanning in Vlaanderen*. Scriptie tot het behalen van de Master in Bestuurskunde, Hogeschool Gent, p. 97.
- Doherty, G.W. (2010). *From Crisis to Recovery: Strategic Planning for Response, Resilience and recovery*. Loving Healing Press Inc. Ann-arbor
- FOD Binnenlandse Zaken (2007). Naar een gemeentelijke noodplanning, eindverslag naar aanleiding van informatievergaderingen voor de burgemeesters, *ProgressiveMedia*, 41.
- FOD Binnenlandse Zaken (2011). *Gids lokale noodplanning*.
- Fink, S. (1986), *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.
- Gordon, J.A. (2002). *Comprehensive emergency management for local governments*. Brookfield: Rothstein associates inc.
- Helsloot, I. & Verhallen, P. (2003). Een richting voor rampenbestrijding. In Helsloot, I. & Verhallen, P. (red.), *Zicht op rampenbestrijding*. Arnhem: Nibra.
- Hildebrand, C. (2008). *De aansprakelijkheid van openbare overheden inzake noodplanning; Tussen de noodzaak om slachtoffers schadeloos te stellen en het risico van inertie van de openbare overheden*. Eindverhandeling stage FOD Binnenlandse Zaken Algemene directie Crisiscentrum
- Howell, G & Miller, R. (2006). *How the relationship between the crisis life cycle and mass media content can better inform crisis communication*; [www.prismjournal.org/fileadmin/Praxis/Files/Journal\\_Files/2006\\_general/Howell\\_Miller.pdf](http://www.prismjournal.org/fileadmin/Praxis/Files/Journal_Files/2006_general/Howell_Miller.pdf).
- Lust, S. & Luypaers, P. (2006). *Rampen, noodsituaties, crisis (...), beheersing en bestrijding; bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden*. Brugge: Die Keure.
- Karsten, N., Schaap, K. & Verheul, W.J. (2010). *Stijlen van lokaal*

- leiderschap: over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen. *Justitiële verkenningen*, 36 (3): 31-44.
- Milliner, L., Bonn, I. & Rundle-Thiele, S. (2004). *An integrated framework for strategic decision-making following a shock event*. University of Otago; [www.business.otago.ac.nz/mgmt/AN-ZAM2004/CD/Papers/ABSTRACT80 %20REVISED % 2015-10-2004.htm](http://www.business.otago.ac.nz/mgmt/AN-ZAM2004/CD/Papers/ABSTRACT80%20REVISED%2015-10-2004.htm).
- Moynihan, D.P. (2009, 30 jan.). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administrative Research and Theory*.
- Nizet, J. & Pichault, F. (2011). L'interprétation des standards en situation extrême: le pouvoir fait-il la différence? *Management & Avenir*, 1 (41): 394-415.
- Olivier, P. & Van Overmeire M. (2004). *Betrouwbaarheids- en risico-analyse van industriële systemen*. Vrije Universiteit Brussel.
- Paraskevas, A., (2006). Crisis management or crisis response system?: A complexity science approach to organizational crises. *Management Decision*, 44 (7).
- Quarantelli, E.L. (1983). *Delivery of emergency medical care in disasters: assumptions and realities*. New York: Irvington Publishers inc.
- Schonewille, D.G. (2010). *Disturbing incidents and tragic accidents, A constructivist study into the use of framing, masking and ritualization during international crisis management by international organizations*. Scriptie tot het behalen van de graad master in de Internationale betrekkingen en Internationale organisatie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Smart, C. & Vertinsky, I. (1977, dec.). Designs for crisis decision units. *Administrative science quarterly*, 22 (4).
- Stumpf, J. (2001). Incident Command System: The History And Need. *The Internet Journal of Rescue and Disaster Medicine*, 2 (1).
- Theunissen, N.C.M. & Van Rijk., R. (2009). *Een overzicht van kerncompetenties voor genetwerkt optreden tbv selectie en training*. TNO memo 2009. Soesterberg: TNO Human Factors.
- Van Heuverswyn, K. (2006). Het juridisch kader van rampenrecht in België. Bevoegdheden versus verantwoordelijkheden. In Lust, S. & Luybaers, P. (2006). *Rampen, noodsituaties, crisis (...), beheersing en bestrijding: bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden*. Brugge: Die Keure.
- Vanhove, S. (2010). *Het profiel van de gemeentelijke ambtenaar belast met noodplanning*. Provinciaal Gouvernement West Vlaanderen, p. 169.

- Verne, P. (1989). *Public Information Officer, FEMA Region IX*, San Francisco, California. In Auf Der Heide, E., Disaster Response; Principals of preparation and coordination; [http://coedmha.org/Media/Disaster\\_Response\\_Principals.pdf](http://coedmha.org/Media/Disaster_Response_Principals.pdf).
- Versaen, K. (2007). Hoe worden rampenplannen geen rampen? Lokaal, 22-25.
- Vincent, J., Easton, M., Schoenaers, F. & Dormaels, A. (2012). *Praktische Gids voor Burgemeesters in Nood*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum.
- Wallace, M. & Webber, L. (2011). *The disaster recovery handbook: a step-by-step plan to ensure business and protect vital operations, facilities and assets*. Amacom.
- X. (2011, 15 nov.). Freddy De Chou neemt ontslag als burgemeester van Geraardsbergen. *Het Nieuwsblad*.

